



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Varautuminen julkisena ja yhteisenä toimintana - esimerkkinä pelastustoimi

Author(s): Wiikinkoski, Tarja; Ollila, Seija

Title: Varautuminen julkisena ja yhteisenä toimintana - esimerkkinä pelastustoimi

Year: 2021

Version: Published version

Copyright ©2021 Pelastusopisto.

Please cite the original version:

Wiikinkoski, T. & Ollila, S. (2021). Varautuminen julkisena ja yhteisenä toimintana - esimerkkinä pelastustoimi. In: Puustinen, Alisa (ed.) *Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirja 2021*, 91-112. Pelastusopiston julkaisu. D-sarja: Muut 1/2021. Kuopio: Pelastusopisto.

Varautuminen julkisena ja yhteisenä toimintana – esimerkkinä pelastustoimi

Tarja Wiikinkoski
Seija Ollila

Tiivistelmä

Varautuminen tarkoittaa velvollisuutta ja mahdollisuutta varmistaa yhteiskunnan toiminta kaikissa olosuhteissa, niin poikkeusoloissa kuin normaaliolojen häiriötilanteissakin. Väestön turvallisuuden ja elinmahdollisuuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan toimivuuden varmistaminen edellyttää koulutusta, hyvää suunnittelua laajassa toimija-verkostossa ja harjoittelua. Julkishallinnon varautumisesta on säädetty valmiuslailla (1552/2011) ja kriittisen yksityissektorin toimijoiden varautumisesta eräiltä osin erityislainsäädännöllä. Suomalaisen varautumisen yhteistoimintamallia kutsutaan yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kokonaisturvallisuuden malliksi (YTS 2017). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VNp. 5.12.2012) kokonaisturvallisuus määritellään tavoitetilaksi, jonka saavuttamiseen ja turvaamiseen varautuminen kuuluu. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää varautumisen osaamista ja osaamisen johtamista sekä yhteistyötä niin poliittisilta päättäjiltä kuin varautumistyössä toimijoiltakin. Yhteiskunnan ja kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen ja varmistaminen perustuvat yhteisiin arvostuksiin varautumisen merkityksestä sekä luottamukseen kokonaisturvallisuuden toteuttamisessa. (Valtonen & Branders 2020; Ollila 2013.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää empiirisesti varautumisen käsitettä pelastustoimen toimintaympäristössä sille annettujen merkitysten ja ilmenemismuotojen avulla. Tutkimus-

kysymykset ovat: Miten varautuminen käsitetään? Mitä arvolatauksia varautumistyöhön liitetään? Millaisia estäviä ja edistäviä tekijöitä varautumistyössä havaitaan? Varautumisen käsitteen määrittelyn lisäksi keskitytään varautumisosaamiseen, varautumiseen kohdistettuihin arvostuksiin ja yhteistyöhön. Lisäksi tavoitteena on saada ajallista näkyvyyttä vertailemalla saman tutkimuskohteen käsityksiä varautumisesta erilaisten yhteiskunnallisten tapahtumien kautta.

Tutkimus on kvalitatiivinen ja aineisto on kerätty puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla vuosina 2012 ja 2020. Ensimmäisiä haastateltavia viranhaltijoita oli seitsemän, jotka työskentelivät varautumistehtävässä eri pelastuslaitoksissa. Toiset haastattelut tehtiin samalle kohderyhmälle. Valintaperusteina käytettiin kokoa valikoimalla joukkoon isoja, keskisuuria ja pieniä pelastuslaitoksia. Tavoitteena oli saada näin monipuolisempi näkökulma tutkittavasta asiasta. Analysoinnissa käytettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Menetelmällisestä näkökulmasta tutkimusta voidaan pitää osittain myös vertailututkimuksena aineistojen eriaikaisuuksien perusteella.

Varautumisen käsite koetaan hyvänä edelleen valmiussuunnittelun, väestönsuojelun ja kunnille tarjottavan varautumisen tuen yhteyksissä, vaikka se abstraktisuutensa vuoksi pitää määritellä jokaisessa käyttöyhteydessä aina erikseen. Jatkuvuudenhallinta on vallannut alaa varautumiselta pelastuslaitosten oman toiminnan varmistamiseen tähtäävässä työssä, mutta eri yhteyksissä sil-

lä saatetaan tarkoittaa samaa kuin varautumisella. Molempien käsitteiden koetaan jäävän pelastuslaitoksilla pelastustoiminnan ja ensihoidon varjoon. Varautumisen arvostus on noussut haastattelujen välisenä aikana, mutta edelleen on tehtävä työtä, jotta se ymmärrettäisiin pelastuslaitoksella kaikkien yhteiseksi tehtäväksi. Varautumisosaamisen kehittämiseen niin peruskoulutuksen kuin jatkokoulutuksenkin osalta todettiin tarvetta.

Asiasanat: *varautuminen, pelastustoimi, arvostukset, yhteistyö, osaaminen*

Johdanto

”...varautuminen pitää sisällään niin älyttömän paljon erilaisia asioita, melkein mitä tahansa meidän elämässä, joka hetki.” (Haastattelu 2012)

Varautumistehtäviin on viime aikoina liittynyt suurta kiinnostusta, varsinkin kun pääministeri Sipilän hallitusohjelman (2015) mukaisen valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisen seurauksena olisi varautumisen yhteensovittamisen keskeisiä tehtäviä siirretty perustettaville itsehallintoalueille. Varautuminen sai tuolloin aiempaan arvostukseensa nähden poikkeuksellisen paljon huomiota, ja vastuullisia tahoja varautumisen yhteensovittamistehtävään ilmoittautui miltei enemmän kuin oli paikkoja tarjolla. Varautumisen ympärillä käytiin vaiheikasta keskustelua itsehallintoalueille organisoitavasta alueen yhteisen varautumisen yhteensovittamistehtävästä, ja käydään parhaillaankin perustettavaksi suunniteltujen hyvinvointialueiden suunnittelun yhteydessä. Keskustelu, joka nosti varautumisasiat kiinnostuksen kohteeksi ja halutuksi tehtäväksi, herätti tutkimaan varautumisen käsitettä ja siinä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia viimeisen kahdeksan vuoden aikana. Lisäksi tutkimuksen ajanjaksolle osuu Ukrainan kriisi vuonna 2014, jonka jälkeen sekä Suomessa että naapurimaissamme on keskusteltu aiempaa runsaammin ulkoiseen uhkaan varautumisesta aiemman lähin-

nä sään ääri-ilmiöiden aiheuttamiin vaikeuksiin keskittyneen puheen sijaan.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa (2019) kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten turvallisuuden parantamiseen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Nyt kun varautuminen on huomioitu yhdeksi yhteiskunnan turvallisuuden keskeiseksi tehtäväksi ja maailmanlaajuinen koronapandemia entisestään korostaa ennalta varautumisen merkitystä häiriötilanteista ja poikkeusoloista selviämiseksi, on aika tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun näkemyksiä varautumisen käsitteestä ja varautumistyöhön liitettävistä arvostuksista, osaaamisesta ja yhteistyöstä.

Tässä artikkelissa tarkastelemme pelastuslaitosten varautumistyön ammattilaisille suunnatulla tutkimuksella työssä käytettäviä tapoja käyttää varautumisen käsitettä, siihen läheisesti liittyviä tekijöitä, ja tahdomme löytää arkista varautumistyötä estäviä ja edistäviä tekijöitä sekä mahdollisia kehittämiskohteita. Tutkimuksessa syntyy ongelmia usein siksi, että teoreettiset käsitteet ovat sana-asultaan usein samoja kuin arkikielen ilmaukset tai lähellä niitä (Hirsjärvi ym. 2020, 150). Myös varautumista käytetään hyvin yleisesti monissa eri asiayhteyksissä. Sanalla ”varautuminen” tarkoitetaan sen perustarkoituksessaan valmistautumista johonkin ennalta määräämättömään (Wiktionary 2020) ja verbillä ”varautua” puolestaan valmistautumista ja varustautumista jonkin varalle (Kielitoimisto 2020). Nämä kaksi varautumiseen liittyvää etymologista määritelmää kuvaavat yleistä varautumistyötä. Käytössä oleva käsite voi olla käyttäjilleen hyvä tai huono. Jos se on vaikeasti käsitettävä ja sen määrittelyyn menee aikaa, hidastaa se varautumistyötä ja jättää epävarmuuksia. Mikäli käsitteen sisältö on yhteisesti ymmärretty, työ nopeutuu ja tulokset paranevat.

Varautumisen käsitettä kuvataan yleisesti varsin abstraktiksi. Hirsjärven ym. (2010, 147) mukaan konkreetit käsitteet liittyvät tiettyihin ajallisiin ja paikallisiin asioihin. Abstraktit käsitteet eivät ole aika- ja paikkasidonnaisia kuten konkreetit. Eskola (1981) toteaa teoreettisten käsitteiden

olevan useiden konkreettien tosiseikkojen yleistyksiä. Hirsjärvi ym. (2010, 148) kehottavat varovaisuuteen uusien käsitteiden keksimisessä, jotta käsitteitä muutettaisiin vain silloin, kun selvästi voidaan todeta uuden käsitteen paremmuus vanhoihin verrattuna. Valtonen (2020, 24) toteaa, että mitä lähemmäksi tullaan käytännön yhteistoimintaa, sen tärkeämmäksi muodostuu täsmällisten määritelmien yhteinen hyväksyntä. Tällä ilmaisulla hän tekee eroa keskushallintotasolla ja ulko- ja turvallisuuspoliittisella tasolla käytävään yhteistyöpuheeseen, joka usein on varsin retorista ja palvelee usein myös valtapolitiikkaa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on saada kokonaisvaltainen käsitys siitä, mitä varautumisen käsitteellä pelastuslaitosten ammattilaisten arkityössä tarkoitetaan. Lisäksi tavoitteena on saada esille varautumisen käsitteen tai varautumistyön mahdollista muuttumista vuosien 2012–2020 aikana. Tutkimus on kuvaileva, sillä ei pyritä selittämään mahdollisia muutosten syitä vaan ymmärtämään varautumisen käsitteeseen vaikuttavia asioita ja käsitteen kelpoisuutta arkisessa varautumistyössä. Tutkimuksessa ei myöskään tarkastella asiaa uhkalähtöisesti eikä anneta vastauksia siihen, miten varautumisella pystytään vastaamaan huomisen ongelmiin ja toimintaympäristöihin (vrt. Heino ym. 2020).

Käytäntölähtöisen tutkimuksen tutkimusongelmat syntyivät pelastustoimialan toimintaympäristössä tehdyn aiemman tutkimuksen (2012) herättämän kiinnostuksen ja viimeisten kahdeksan vuoden aikana tapahtuneiden pelastustoimialaan kohdistuneiden uudistushankkeiden yhteisvaikutuksesta. Tutkittavat käsitteet ja asiat esiintyvät lainsäädännössä, ohjeissa, julkaisuissa, sanastoissa ja lisäksi niitä käyttävät arjessa kaikki ne ammattilaiset, jotka valmiussuunnittelua tekevät tai edistävät tai asiasta kouluttavat omia sidosryhmiään tai asiakkaitaan. Mielenkiintoa varautumiseen riittää monella toimijalla. Varautumisen käsitteeseen liittyy kuitenkin epätarkkuuksia tai ainakin lukuisia eri käsityksiä, onhan se samalla paitsi hyvin arkinen asia niin myös ammattitermi.

Tutkimuskysymyksillä haettiin vastauksia siihen, mitä varautumisella pelastuslaitosten varautumisen ammattilaisten keskuudessa käsitetään, mitä arvolatauksia ja arvostuksia varautumiseen liitetään ja millaisia varautumistyötä edistäviä ja estäviä tekijöitä haastateltavat tunnistavat. Lisäksi haluttiin selvittää varautumisosaamiseen liittyviä näkemyksiä samoin kuin millaista yhteistyötä varautumistehtävän tekemiseen liittyy tai tulisi liittyä.

Tämän tutkimuksen tulosten odotetaan lisäävän varautumisesta käytävän keskustelun täsmällisyyttä ja auttavan varautumistyön kehittämisessä. Tulosten toivotaan tukevan lainsäätäjien, ohjaavien ja valvovien toimijoiden työtä yhteisen varautumistyön kentällä. Tutkimuksen tuottamalla tiedolla toivotaan olevan käyttöarvoa yhteiskunnan varautumistehtävien tehostamisessa.

Varautuminen osana kokonaisturvallisuutta

Tutkimuksen keskiössä on julkishallinnolle, kuten pelastustoimelle asetettu lakisäateinen velvollisuus eli varautumisvelvollisuus (Valmiuslaki 1552/2011, §12). Varautumisvelvollisuuden sisältöä ei ole tarkemmin määritelty ja siihen liittyvä ohjeistus on vähäistä eikä asiaa valvota. Varautumistoimintaan liittyvää määrittelyä on tehty esimerkiksi Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta (VNp. 5.12.2012, 11 ja 19), yhteiskunnan turvallisuusstrategioissa, toimialoja koskeissa opissa ja aihetta käsittelevissä sanastoissa. Varautuminen on osa kokonaisturvallisuutta.

Kokonaisturvallisuus-käsite tuotiin suomalaiseen varautumisen sanastoon vuonna 2010 julkaisussa komiteanmietinnössä (Valtioneuvoston kanslia, 2010), jossa se määriteltiin laajan turvallisuus-käsityksen kautta ja läheiseksi sanaksi kokonaismaanpuolustukselle, mutta toiseen perustarkoitukseen eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen laajalla yhteistyöllä. Kokonaismaanpuolustuksen mallia komitea piti edelleen käyttökelpoisena. Komitean tehtävänä oli ollut tehdä kokonaisvaltainen selvitys yhteiskunnan varautu-



Kuva 1. Varautumisen yhteensovittaminen keskushallinnossa, alueilla ja kunnissa (YTS 2017, s.11)

misesta. Sen tuli arvioida silloinen kokonaismaanpuolustuksen malli, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, sisäisen turvallisuuden ohjelma sekä näiden sisältö, järjestelyt, johtosuhteet, vastuut ja toimeenpano. Yhteenve-tona komitea totesi, etteivät Suomen varautumisjärjestelyt kaipaakaan suuria muutoksia. Kirjoittajat ehdottavat kuitenkin, että toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa lähtökohtana on laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus ja koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen. Komitea tavoitteli ennakoivan varautumisen vahvistamista.

Kaksi vuotta komiteamietinnön julkaisemisen jälkeen annettiin Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (VNp. 5.12.2012), jossa ensimmäistä kertaa virallisesti määriteltiin kokonaisturvallisuus ja siihen liittyvät keskeiset käsitteet ja täsmennettiin eri hallinnonalojen vastuita kokonaisturvallisuuden osa-alueilla. Kokonaisturvallisuuden käsite otettiin tuolloin kuvaamaan yhteiskunnan varautumista erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Kokonaisturvallisuuden käsite kattaa myös kokonaismaanpuolustuksen. Uuden käsitteen käyttöönotto ei merkinnyt muutosta varautumisjärjestelyjen perusteisiin.

Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viran-

omaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Tätä varautumisen yhteistoimintamallia pidetään yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017, jatkossa YTS 2017) samalla myös suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallina.

Tutkimuksen viitekehikseksi valittiin sekä poliittisella että viranomaisjohtoisella yhteistyöllä yhteiseksi varautumisen yhteensovittamisen malliksi piirretty kuva 1, josta ilmenevät ne tahot ja toimenpiteet, joiden keskinäisellä yhteensovitetulla toimivalla yhteistyöllä tavoitella saavutettaisiin (YTS 2017). Kuvaus ei ohjaa tai rajaa mitenkään varautumisen käsitteen käyttöä, mutta se antaa ajateltavaa kuvatessaan sen laajan joukon, jonka kanssa varautumistyötä on tehtävä. Siihen joukkoon kuuluvat viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja muut yhteisöt ja kansalaiset. Lisäksi kuvassa esitetään varautumisen ennakoiva luonne, sillä saavutettava toimintavalmius ja ilmaistaan, että varautumisen on ulotuttava myös häiriötilanteen toipumisvaiheeseen saakka. Varautumisen yhteistyöfoorumien tehtäväksi paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla on nimetty yhteisen ymmärryksen ja yhteisen tilannekuvan muodostaminen.

Vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS) ei mainittu vielä kokonaisturvallisuus-käsitettä, mikä on ymmärrettävää siksi, että

vasta Hallbergin komitean mietintö saman vuoden joulukuussa ja Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (2012) toivat uuden käsitteen lopullisesti turvallisuuspuheeseen. Kokonaisturvallisuutta lähellä oleva määritelmä löytyy vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta kokonaismaanpuolustuksen määritelmän osasta, jossa todetaan kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvan julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa. Tässä määritelmässä mainitaan samat tahot kuin sittemmin yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa 2017 kokonaisturvallisuuden ja varautumisen mallin esittämisen yhteydessä.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa vuodelta 2010 ei mainita jatkuvuudenhallinta-käsitettä. Siinä määriteltiin huoltovarmuus (YTS 2010, 88) ja omatoiminen varautuminen (YTS 2010, 90), joista kumpikaan ei kuitenkaan ole lähelläkään samaa asiaa kuin mitä jatkuvuudenhallinnalla sittemmin on tarkoitettu. Jatkuvuudenhallinta-sana tuli kuntien varautumisessa käytettävään varautumispuheeseen viimeistään silloin, kun julkaistiin Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa -opas (Turvallisuus- ja puolustusasian komitean sihteeristö, 2012). Siinä jatkuvuudenhallinta määritettiin prosessiksi, jolla tunnistetaan toiminnan uhat ja niiden vaikutukset sekä luodaan kattava toimintamalli toimintakyvyn hallinnalle. Opas on kokonaisuudessaan uusittu ja sen uusi nimi on Kunnan varautumisen johtaminen (Suomen Kuntaliitto, 2020). Tässä oppaassa todetaan, että jatkuvuudenhallinta on toiminnan jatkuvuuden varmistamista, jolla parannetaan kykyä jatkaa palvelujen tuottamista hyväksytyllä, ennalta määritellyllä tasolla häiriötilanteen aikana ja sen jälkeen. Käytännössä sen todetaan liittyvän saumattomasti varautumiseen tai sen olevan osa kunnan varautumisen kokonaisuutta.

Varautuminen on sanana ollut käytössä varmas- ti kauan, mutta ainakin ensimmäisestä valmius-

laista (1080/1991) alkaen julkishallinto on siihen tottunut laissa olleen varautumisvelvollisuuden ansiosta. Lain kuudennen luvun ”Varautuminen” ainoassa pykälässä 40 todetaan, että siinä erikseen lueteltujen toimijoiden tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Järjestyksessään toisessa, nyt voimassa olevassa valmiuslaissa on laajennettu varautumisvelvollisten joukkoa, mutta itse velvollisuus on pysynyt sisällöltään samana, joskin tehtävien häiriöttömän hoitamisen sijaan ”tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa”. Puolustusneuvoston muistiossa (Puolustusneuvosto 1999, 6) varautuminen määritetään yhteiskunnan kriisinkestokyvyn varmistamiseksi tehtäviksi ennakkovalmisteluiksi. Lisäksi todetaan, että varautuminen on käsitteenä laaja-alainen. Tätä kaksikymmentä vuotta vanhaa ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin” -muistiota voi hyvin pitää eräänlaisena nykyaikaisen varautumiskäsitteen määrittelyn alkupisteenä. Siinä esitetyt asiasisällöt ovat edelleen käyttökelpoisia ja esitetty varautumisen määritelmä tuntuu hyvin tutulle. Muistiossa todetaan nykyisinkin keskeisiä varautumistyöhön liittyviä perusfaktoja kuten, että varautuminen normaaliolojen häiriöiden varalle luo toimintaedellytyksiä myös kriisien varalle, varautuminen sisältää myös häiriö- tai kriisitilanteista toipumiseen liittyvät toiminnot ja, että eri alojen yhteistoiminta on varautumisessa yhä keskeisempää.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2010) mukaan varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Varautumistoimenpiteitä ovat sen mukaan esimerkiksi valmiussuunnittelu, tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus, valmiusharjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Seuraavassa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017) varautumistoimenpiteiden luetteloon oli lisätty jo jatkuvuudenhallinta. Lisäksi siinä todetaan, että varautuminen perustuu valmiuslain (1552/2011), pelas-

Kokonaisturvallisuus: Tila, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu. (YTS 2017, s. 93 ja Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, s. 16)

Varautuminen: Toiminta, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. (YTS 2017, s. 94 ja Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, s. 36)

Jatkuvuudenhallinta: Huoltovarmuutta parantava organisaation prosessi, jolla tunnistetaan toiminnan uhat ja arvioidaan niiden vaikutukset organisaatiossa ja sen toimijaverkostossa sekä luodaan toimintatapa vakavien häiriötilanteiden hallinnalle ja toiminnan jatkuvuudelle. (YTS 2017, s. 94 ja Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017, s. 31)

Kuva 2. Viitekehys, jossa yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) ja Kokonaisturvallisuuden sanaston (2017) määritelmien avulla kuvataan tutkimuksen keskeisimmät tutkittavat suoraan varautumiseen liittyvät käsitteet.

tuslain (379/2011) ja muun erityislainsäädännön varautumisvelvollisuuteen.

Tässä tutkimuksessa käytetään viimeisimmän Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2017) käsitteiden määritelmiä, jotka ovat samat kuin samana vuonna julkaistussa kokonaisturvallisuuden sanastossa (kuva 2).

Kokonaisturvallisuus on perusteellisimmin määritelty Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VNp. 2012). Se määritellään tavoitetilaksi, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.

Varautumistyössä tarvitaan osaamista, työn arvostusta niin yksilökohtaisesti, paikallisesti, alueellisesti kuin yhteiskunnallisestikin ja toimivaa yhteistyötä. Näiden keskeisten elementtien avulla varautumistyötä tai jatkuvuudenhallinnan työtä kyetään toteuttamaan. Jokainen organisaatio tar-

vitsee menestyäkseen osaamisen pääomaa, mikä tarkoittaa henkilöstön tietotaitoa, kokemusta ja vahvaa motivaatiota oppia uutta sekä jakaa osaamistaan (Kamensky 2015, 19; Ollila ym. 2018). Eri tahojen välisen yhteistyön onnistuminen puolestaan edellyttää yksilöiden ja ryhmien välisen toiminnan tasapainoa, kollektiivista osaamista. Tasapaino perustuu yksilöiden motivaatioon ja sitoutumiseen niin työtehtävään kuin organisaatioon, mutta taustalla ovat myös hyvät vuorovaikutussuhteet johtoon ja toimiva kommunikaatio kaikkien yhteistyöhön kuuluvien jäsenten välillä. (Espinosa et al. 2015; De Vries et al. 2018.)

Asenne ja arvostus näkyvät ihmisen käyttäytymisenä ja psykologisena taipumuksena (Eagly & Chaiken 2007). Kun jostain kohteesta tieto on myönteistä, syntyy positiivinen kokemus ja sen myötä suhtautuminen muuttuu paremmaksi. Työn arvostus lähtee omasta motivaatiosta ja innovaatiosta, mutta myös siitä, miten se tuodaan esiin johtamisessa niin organisaatiotasolla kuin laajemminkin. Aina on mahdollisuus valita asenne, mutta keskeistä on keskittyä työssä oleviin tekijöihin, joihin voidaan vaikuttaa. Myönteisellä ajattelulla ra-

kennetaan luottamusta ja arvostusta. Asenne sisältää tunteen, tiedon ja toiminnan. (Huhtala 2015.) Vaikuttaminen puolestaan perustuu vahvasti yksilön haluun toimia itseohjautuvasti, päämäärätietoisesti ja omaehtoisesti osaamistaan hyödyntäen sekä kehittäen (Martela & Jarenko 2017, 12).

Rekola (2019) käsittelee vaikuttavuusarviointiin ja pelastuslaitosten turvallisuusviestintään keskittyvässä julkaisussaan mielenkiintoisesti turvallisuuskulttuuria ja turvallisuusasenteita. Hän toteaa turvallisuusasenteet keskeiseksi osaksi turvallisuuskulttuuria ja olettaa asenteiden parantumisen johtavan aktiivisempaan omien turvallisuustietojen ja -taitojen ylläpitoon ja myös riskinoton vähenemiseen. Pelastustoimen turvallisuusviestinnän strategiassa (Sisäministeriö, 2012) on missiona muun muassa, että rakennetaan hyvää turvallisuuskulttuuria vaikuttamalla turvallisuusasenteisiin, -tietoihin ja -taitoihin yhteistyössä muiden viranomaisien, järjestöjen, yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Pelastustoimen uudistamishankkeet ja sote-maakuntahankkeet 2012–2020

Pelastustoimen uudistamishankkeita sijoittuu tutkimuksen ajanjaksolle kaksi. Ensimmäinen käynnistettiin Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti osana sote- ja maakuntauudistusta. Sen alueellista pelastustointa koskevana tarkoituksena oli pelastustoimen järjestelmän uusiminen niin, että pelastustoimen järjestäminen siirtyy kunnilta perustettaville maakunnille. Hallituksen esitykset raukesivat hallituksen jätettyä eronpyyntönsä keväällä 2019. Pelastustointa koskevia kokonaisuuksia valmisteltiin 15 työryhmässä, joista yksi keskittyi alueelliseen yhteistoimintaan pelastustoiminnassa ja poikkeusoloissa. Työryhmä tuotti esityksen pelastuslaitoksen varautumisen prosesseista. Pelastuslaitosten palautteen mukaan oli tarpeen laatia yhteistoimintaan ja varautumiseen liittyvää tarkentavaa ohjausta ja toimintamalleja. Työryhmän tunnistamia jatkotyötä edellyttäviä asiakokonaisuuksia olivat muun muassa pelastustoimen

ja varautumisen yhteistoimintaprosessien kokonaisuuden kuvaaminen eri tasoilla ja pelastustoimen valmiussuunnitteluohje. (Alueellinen yhteistoiminta pelastustoiminnassa ja poikkeusoloissa -loppuraportti, tiivistelmä, 4–5.)

Pelastuslaitosten prosessit -työryhmällä oli neljä ydinprosessia, joista yksi oli varautumisen tukeminen. Sillä tarkoitettiin kuntakonsernin ja silloisen suunnitelman mukaisten tulevien maakuntakonsernien sekä pelastuslaitoksen ydinprosessien tukemista toimintojen jatkuvuuden hallinnassa. Loppuraportissa todetaan, ettei varautumisen tukemista ole suuressa osassa pelastuslaitoksia tunnistettu yhdeksi keskeisimmäksi pelastuslaitoksen toiminnoksi. Varautuminen sisältyy myös pelastustoiminnan ydinprosessiin ja sillä tarkoitetaan pelastustoimen ydinprosessin valmistamista myös valmiuslain ja puolustustilalain (1083/1991) tarkoittamissa poikkeusoloissa. (Pelastuslaitosten prosessit-loppuraportti 2018, 31,42.)

Toinen merkittävä tutkimuksen ajanjaksolle osuva pelastustoimen uudistushanke on pääministeri Marinin hallitusohjelman mukainen kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta tehtävä pelastuslain uudistaminen. Hankkeen tavoitteena on selvittää ja arvioida näkemykset pelastustoimen lainsäädännön muutostarpeista erityisesti pelastustoimen kehittämishankkeen ja maakunnallisen pelastustoimen perustamisen osalta. Hanke toteutetaan neljässä valmistelujaostossa, joista yksi on varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojeluun. (Sisäministeriö 2019.) Osana pelastustoimen hallintouudistuksen toteutusta sisäministeriö perusti Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen, jonka yhdeksästä työpaketista yksi käsittelee varautumista ja väestönsuojelua. (Sisäministeriö 2020.)

Tutkimuskohde ja menetelmälliset valinnat

Pelastuslaki keskeiseltä sisällöltään ja pelastuslaitokset organisaatioina ovat olleet eri tutkimuksen ajankohtina pääpiirteissään samat. Samaan

kohderyhmään kohdistettu haastattelututkimus ei siis merkittävältä osiltaan poikkea eri ajan-kohtien välillä. Varautumista käsitteenä selvitetäessä lähestyttiin aihetta siihen kohdistuvien osaamistarpeiden, yhteistyötarpeiden ja arvostusten avulla. Kuvassa 3 on esitetty tutkimusasetelma, josta ilmenee myös merkittävät muut varautumisen yhteydessä usein käytettävät käsitteet: kokonaisturvallisuus, jatkuvuudenhallinta ja väestönsuojelu. Eri ajankohtina tehtyjen haastattelutulosten avulla on mahdollista selvittää valittujen käsitteiden mahdolliset muutokset. Muutoksia pidetään mahdollisina, vaikka tutkimusten välinen aika on vain kahdeksan vuotta, sillä näinä kahdeksana vuotena on tapahtunut paljon varautumisen kentällä.

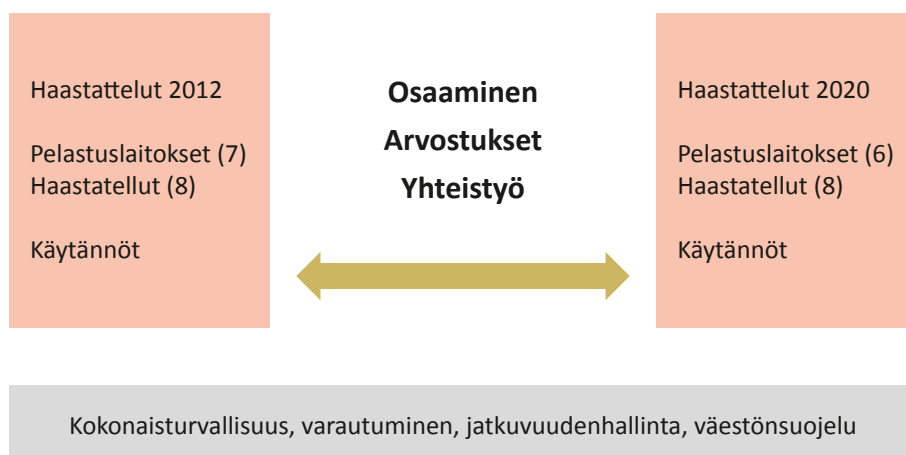
Pelastuslaitos varautumisen toimijana

Varautumisen käsitettä tutkittiin pelastuslaitosten ammattilaisia haastattelemalla. Pelastustoimen järjestämisestä vastaavat kunnat yhteistöminnassa pelastustoimen alueilla, joissa jokaisessa

sa on pelastustoimen tehtävien hoitamista varten pelastuslaitos. Pelastustoimi on tehtäväala, joka koostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä sekä pelastustoiminnasta. Pelastustoiminta puolestaan tarkoittaa kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia. Pelastustoimi, pelastuslaitos, pelastustoiminta ja kuntien varautumisen tukeminen määritellään pelastuslaissa (379/2011). Lain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Pelastuslain (379/2011) mukaan pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, pelastustoimen valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteesta sekä siihen tarvittavasta hälytys-

Varautuminen käsitteenä



Kuva 3. Tutkimusasetelma

järjestelmästä ja pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Lisäksi pelastuslaitos voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu ja tukea pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Kuntien eli toisin sanoen omistajien valmiussuunnittelun tukeminen kuuluu pelastuslaitoksen tehtäviin, jos asiasta on niiden kanssa erikseen sovittu. Valtaosin näin on sovittu.

Pelastuslaitoksen on varmistettava oman toimintansa varmistamisesta ja palveluidensa tuottamisesta jo pelastuslainkin velvoittamana, mutta varsinainen varautumisvelvollisuus todetaan valmiuslaissa (2011, 12§). Siinä käytetty ilmaus tehtävien mahdollisimman hyvästä hoitamisesta myös poikkeusoloissa viittaa siihen, että tehtävät on hoidettava tietysti normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa, mutta myös kaikissa poikkeusoloissa.

Tutkimuskohteeksi valittiin alueellisten pelastuslaitosten ammattilaisia, koska pelastustoimen henkilöstö varautuu oman toiminnan varmistamiseen ja pelastuslaki edellyttää pelastustoimen varautumaan onnettomuuksien ehkäisyyn laajassa yhteistyössä. Lisäksi pelastustoimi tukee kunnan valmiussuunnittelua, mikäli kunnan kanssa on niin sovittu. Kunnallinen pelastustoimi ja pelastuslaitosten valmiusasioita ja riskinhallinnan asioita hoitavat asiantuntijat ovat työtehtävissään lähellä varautumistyön arkea ja siksi heidän oletetaan tunnistavan hyvin paikallista ja alueellista varautumistyötä edistävät ja estävät keskeiset tekijät. Tutkimukseen valittiin kaikenkokoisia pelastuslaitoksia ja haastateltaviksi kutsuttiin henkilöt nimikkeiden perusteella.

Menetelmälliset valinnat

Tämän tutkimuksen ensimmäinen haastatteluaineisto on kerätty Suomen Pelastusalan Keskusjärjestössä toteutetun Pelastustoimen tilinpäätös-hankkeen projekteissa. Tuolloin haastateltiin pe-

lastuslaitosten varautumisen asiantuntijoita menettelyllisesti samalla tavalla kuin myöhemmin 2020. Vuonna 2020 tehtiin uudet haastattelut osin samoilla peruskysymyksillä osin samojen pelastuslaitosten varautumisen työntekijöille. Tarkoituksena oli pystyä arvioimaan kahdeksan vuoden kuluessa varautumisen ja väestönsuojelun aihepiirissä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Molemmat haastattelut toteutettiin teemahaastatteluin saman henkilön toimesta. Aiempi haastattelu tehtiin henkilökohtaisten tapaamisten yhteydessä ja kysymyksiä oli enemmän kuin vuonna 2020 toteutetussa haastattelussa, joka toteutettiin virtuaalilyhteydellä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin. Vuonna 2012 mukana oli kaikkiaan kahdeksan haastateltavaa seitsemästä eri pelastuslaitoksesta ja vuonna 2020 kahdeksan haastateltavaa kuudesta eri pelastuslaitoksesta. Viisi pelastuslaitosta oli mukana molempina vuosina.

Haastattelut litteroitiin, aineisto luettiin moneen kertaan ja käsiteltiin sisällönanalyysin menetelmin muodostamalla tutkimusasetelman käsitteiden mukaisia alaluokkia, yläluokkia ja pääluokkia. Sen jälkeen aineistosta tehtiin tulkintoja ja tulkintojen tueksi poimittiin mahdollisimman kuvaavia vastaajien siteerauksia. Litteroitua aineistoa saatiin vuonna 2012 kaikkiaan 842 minuuttia ja vuonna 2020 yhteensä 434 minuuttia. Sivumääränä aineistoa kertyi yhteensä 159 (Verdana 8, riviväli 1). Aineisto käsiteltiin kokonaisuudessaan kahden tutkijan toimesta. Luotettavuus ja eettisyys ovat aina huomioitavia asioita tutkimuksen tekemisessä (ks. Metsämuuronen 2009; Tuomi & Sarajärvi 2018). Tämän tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta sekä totuudellisuutta vahvistettiin toteuttamalla haastattelut molemmilla kerroilla samalle kohderyhmälle, eli pelastuslaitosten varautumistyötä tekeville asiantuntijoille. Vuosien 2012 ja 2020 välisenä aikana pelastuslaitoksilla tapahtuneet viranhaltijavaihdokset eivät haitanneet tutkimuksen tulosten tulkintaa, sillä kaikki haastatellut toimivat samassa toimintaympäristössä tehden pääpiirteittäin samaa varautumisen työtä pelastuslaitoksesta riippumatta. Haastatellut edustavat siis samanlaista ammatillista toiminta-

kulttuuria. Haastateltujen anonymiteetti varmistettiin koko tutkimuksen ajan, joten kenenkään henkilöllisyys ei tule analyysissä esiin.

Perusaineisto (2012) ja mahdollisen ajallisen muutoksen arvioinnin mahdollistava lisäaineisto (2020) on analysoitu keskittyen varautumisen, valmiussuunnittelun ja väestönsuojelun käsitteisiin ja eritoten siihen, kuinka näiden tehtävien hoitaminen tapahtuu kentällä niiden toimijoiden keskuudessa, joiden arkityöhön asiat kuuluvat. Tutkimuksessa paneuduttiin erityisesti varautumisen käsitteen käyttöön ja siihen liitettäviin erilaisiin näkemyksiin ja mielipiteisiin, käytettävissä olevaan ohjaukseen, tehtävien hoitamiseen saata-vaan tukeen, osaamiseen ja osaamisen kehittämis-mahdollisuuksiin. Lisäksi tuotiin esiin kehittä-misehdotukset sekä mahdolliset varautumistyötä hi-dastavat tai edistävät asiat. Tutkimuksessa ei otet-tu kantaa varautumisen tasoon tai esille tuotujen kehittämisehdotusten tarpeeseen tai käyttökelpoi-suuteen.

Pelastustoimen näkemykset varautumisesta vuosien saatossa

Tutkimus toteutettiin teemahaastatteluina pelas-tustoimen viranhaltijoille kahtena eri ajankohtana. Vuoden 2012 haastatteluiden keskeisinä tavoittei-na oli paneutua varautuminen-käsitteen tarkem-pan määrittelyyn ja valmiussuunnitteluun, varau-tumisessa tarvittavaan osaamiseen ja sen kehittä-miseen sekä varautumistyöhön liitettävään arvotukseen. Lisäksi pyrittiin huomioimaan, miten varautuminen on ymmärretty suhteessa lähikäsit-teisiin ja millaista yhteistyötä toiminta edellyttää. Vuoden 2020 haastatteluiden perustana ovat toi-mineet samat teemat, ja tavoitteena on ollut nos-taa esiin mahdolliset varautumisen käsitteen muu-tokset ja vertailla näiden kahtena ajankohtana saa-tujen näkemysten yhtäläisyyksiä ja eroja. Lisäksi tuoreemman haastatteluaineiston analyysissä on pyritty löytämään varautumistyötä estäviä ja edis-täviä tekijöitä sekä kehittämistarpeita. Viimeis-

ten kahdeksan vuoden aikana on pelastustoimeen kohdistunut kaksi eri muutoshanketta. Merkittä-viä muutoksia on suunniteltu sekä lainsäädäntöön että omistajuuteen kun kuntaomisteisista pelas-tustoimen alueista muututtaisiin osaksi uutta it-sehallinnollista alueellista toimijaa, maakuntaa tai hyvinvointialuetta. Lisäksi ajanjaksolle osuu koko-naisturvallisuus-käsitteen samoin kuin jatkuvuu-denhallinnan käsitteen voimallinen esiin tuonti. Joten termien määrä ei ole haastattelujen välisen kahdeksan vuoden aikana ainakaan vähentynyt.

Varautumisen käsite ja arvostus

Varautuminen tarkoittaa eri ihmisille eri asioita. Vuonna 2012 haastateltujen edustamassa ryh-mässä kanta oli yksimielinen. Vuonna 2012 haas-tatellut pelastuslaitosten varautumistyötä tekevät ammattilaiset totesivat varautumisesta ja sen lähi-käsitteistä puhuttaessa, että termejä on ihan älyt-tömästi ja siksi määrittely on tärkeää, sillä muu-ten ”...*kaikki puhuu vähän samasta asiasta eri näkö-vinkkelistä*”. Lisäksi todettiin, että ”*Jokainen käsit-tää varautumisen omalla tavallaan*” ja ”...*onhan se hankalaa, kun on, erinäköstä, tämmöstä termistöä, että kyllä siitä pitäis jollain tavalla päästä yhteisym-märrykseen...*”.

Varautuminen tarkoitti valmistautumista sekä normaaliolojen häiriötilanteita että poikkeus-oloja varten. Varautuminen käsitettiin siis laajasti ja sen päätavoitteeksi asetettiin toimintavalmiu-den ylläpitäminen kaikissa tilanteissa seuraavasti: ”*Et suunnitellaan omaa toimintavalmiutta vastaa-maan päivittäisiä onnettomuuksia, sitten tämmösiä suuronnettomuuksia tai laajimpia onnettomuuksia, jolloin sitä valmiutta kohotetaan ja sitten se täysval-mius... se poikkeusolojen suunnitelma tulee ikään ku siinä sivussa.*” Varautumisen tiivis liittäminen pel-kästään poikkeusolojen tilanteen suunnitteluun vaikuttaa siihen, että osa operatiivisesta henki-löstöstä pitää varautumistyötä toisarvoisena ope-ratiivisiin tehtäviin verrattuna eikä pidä niitä ha-luttuina työtehtävinä. Varautuminen jää pelastus-toiminnan varjoon, vaikka se käytännössä on osa onnistunutta pelastustoimintaa. Haastatellut to-

tesivat tuolloin, että operatiivinen henkilöstö puhuu usein valmiudesta tarkoittaessaan varsinaisen valmiuden ohessa tai sijaan varautumista. Aktiivisuutta kuvaava sana valmius sopii operatiiviseen työhön paremmin kuin suunnitelmallisuutta kuvaava varautuminen. Yleisimmin se tulee esiin vasta, kun jokin tavanomaista onnettomuutta isompi onnettomuus tai häiriötilanne on syntynyt ja koetaan, että vastaisenvaralle kyseiseen uhkaan tulee varautua. Sen hyväksyminen silloisessa abstraktisessa muodossaan oli aineistossa vallitsevampi suuntaus kuin halu termin tarkempaan määrittelyyn. Haastatellut liittivät varautumisen käsitteen sen lähikäsitteisiin varsin vaihtelevasti, yhtäältä sitä pidettiin lähes synonyyminä valmiussuunnittelulle ja toisaalta se voitiin liittää läheisesti väestönsuojeluun.

Vuoden 2020 haastatellut pelastuslaitoksen henkilöt totesivat, ettei varautumista ja väestönsuojelua ymmärretä vielä, väestönsuojelua vielä varautumistakin vähemmän. Molempia pidettiin abstrakteina ja haastavina käsitteinä. Moni haastatelluista totesi, että koko varautumisen käsite on laitoksessa epäselvä. Lisäksi todettiin, että varautuminen käsitetään eri toimialoilla aika lailla eri tavoilla. Varautumisen käsitettä pidettiin niin laajana, että keskustelu pitää sitoa aina kontekstiin, ajan hetkeen, teemoihin sekä organisaatioihin ja organisaatiotasoihin. Käsitteet todettiin isoksi ongelmaksi, viranomaisilla ei ole yhteistä kieltä. Varautumista ei pidä ymmärtää pelkästään poikkeusoloihin varautumisena, vaan varautumisena normaaliolojen tilanteisiin, normaaliolojen häiriötilanteisiin ja tietysti myös poikkeusoloihin. Varautuminen ei ole välttämättä mikään kaiken kattava ja kokoava voima, vaikka se on hyvin laaja kokonaisuus. Eräs haastateltu kommentoikin, että *”jos ei sitä yhtään tarkenna, että mitä siinä hetkes sillä tarkoitetaan niin se voi jäädä vähän leijuu semmoseks tehottomaks. Mun mielestä on kyllä paikkansa sille keskustelulle jatkuvasti, sille tietynlaiselle määrittelylle”*. Varautuminen nähdään tänä päivänä oman toiminnan jatkuvuuden turvaamisena kaikissa tilanteissa, jota kuvaillee seuraava ilmaisu: *”me varaudutaan siihen, että*

kyetään pitämään palvelumme yllä. Totta kai palveluahan, sitä joudutaan räätälöimään ja sitä pitääkin räätälöidä”. Se on toiminnan jatkuvuuden hallintaa käytännössä ja tarkoittaa materiaallisen huoltovarmuuden, riittävien sekä taloudellisten että henkilöstöresurssien varmistamista ja henkilöstön ketterää käyttöä suunnitelmallisesti. Yhden haastatellun mukaan se on sitä, että *”paloauton pitää kyetä lähtee tehtävälle olipa se yhteiskunnan tilanne mikä hyvänsä.”*

Yhteistoiminta tuottaa yhteisiä ajatuksia ja siten monipuolisia synergioita, jolloin kenenkään ei tarvitse varautua yksin. Varautumisessa ollaankin siirtymässä kiinteistä organisaatiomuodostelmista enemmän tilannekohtaisiin ja skaalautuviin malleihin. Tämä tarkoittaa sitä, että siirryttäessä normaaliolojen tavanomaisesta toiminnasta normaaliolojen häiriötilanteen hoitamiseen ja edelleen poikkeusoloihin, niin siirtymisen täytyy tapahtua sujuvasti niin, että kukin osaa roolinsa kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumisen todettiin yleisesti jakautuvan pelastuslaitoksella selkeästi kahtia eli pelastuslaitoksen oman toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen ja kuntien varautumisen tukemiseen. Väestönsuojelun osa haastatelluista kytki suoraan varautumiseen ja osaksi valmiussuunnitelmaan, osa puolestaan totesi, että siitä puhutaan pelastuslaitoksella aika vähän ja ettei se kytkeydy varautumiseen. Varautuminen-sanaa pidettiin myös suorastaan huonona, koska se ei esimerkiksi väestönsuojelu-sanan tapaan anna mitään viitettä siitä, mihin sen avulla tavoitellaan. Usein todettiin haastatteluissa, että varautuminen käsitetään pelastustoimessa koskemaan vain pelastustoimintaa ja ensihoitoa, kun sen pitäisi käsittää koko pelastuslaitoksen toimintaa ja kaikkia lakisääteisiä ydintehtäviä. Tähän epäkohtaan kytkettiin myös arvostus ja koulutus ja todettiin, että jo Pelastusopistossa annettavasta koulutuksesta lähtien tilanteeseen pitäisi saada muutos, jotta kulttuuri korjaantuisi työpaikoilla.

Jatkuvuussuunnittelu oli vuoden 2012 tutkimuksessa osalle haastatelluista tuttu sana, mutta osa kuuli sen siinä yhteydessä ensimmäistä kertaa. Suhtautuminen siihen oli kahtiajakoista. Sen koet-

tiin aiheuttavan haasteita, sillä ihan sellaisenaan yritysmaailman termistön ei koettu sopivan julkishallintoon. Jatkuvuudenhallinta ja jatkuvuussuunnittelu eivät tuntuneet yhdestä haastatellusta hyville termeille ja hän totesikin ettei ”*syö ensimmäiseltä istumalta niitä hyviksi termeiksi*”. Asiaa pohditseltiin myös valmiussuunnitteluun kohdistuvien käsitysten kautta seuraavasti: ”*ilmeisesti tää valmiussuunnitelma kantaa tätä poikkeusolojen taakkaa sen verran voimakkaasti, että jotta, kun pelätään että sitten joku organisaatio ei osaa mieltää sitä, normaalioloista poikkeusoloihin käsittäväksi kokonaisuudeksi nii, haluttakin muuttaa, nähdään ratkasuna termin muuttaminen.*” Hieman hyväksyvämmiin suhtautui haastateltu, joka totesi, ettei jatkuvuussuunnittelun ja valmiussuunnittelun välillä ole hirveästi eroa ja, että jatkuvuussuunnitteluun sisällytetty toimimissuunnittelu on sen hyvä puoli. Vuonna 2012 asiaa todella käsiteltiin jokseenkin uutena asiana, mutta pohdittiin sen mahdollista eroa tai yhtäläisyyttä esimerkiksi näin: ”*toisaalta meidän valmiussuunnitelma on jonkinasteista jatkuvuussuunnittelua, koska nimenomaan puhutaan niistä resursseista ja niitten käytettävyyksistä eri tilanteissa.*” Yksi haastatelluista piti jatkuvuussuunnittelua hyvänä sanana, koska se oli ”myyvämpi” viitatessaan selkeästi pois väestönsuojelu-sanasta.

Vuonna 2020 jatkuvuus oli selvästi vallannut sijaa varautuminen-sanalta puhuttaessa varautumistyöstä. Kaikki haastatellut eivät kuitenkaan jatkuvuudenhallinta-käsitettä käyttäneet juuri lainkaan, vaan asemoivat sen eräänlaiseksi varautumisen alakäsitteeksi ja käyttivät sen sijaan valmiussuunnittelua ja varautumista kertoessaan täysin samasta asiasta kuin toinen haastateltu kertoessaan jatkuvuudenhallinnasta.

Kokonaisturvallisuudesta ei suoranaisesti kysytty vuoden 2012 haastatteluissa, mutta se tuli niissä kuitenkin satunnaisesti esille. Lisäksi kokonaisturvallisuuteen liittyviä elementtejä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisasioita ja syrjäytymistä saatettiin sivuta keskusteluissa, mutta todeten, ettei pelastuslaitoksella ole kovin suurta roolia paikallisessa ja alueellisessa turvallisuussuunnittelussa. Yksi haastatelluista halusi pi-

tää selvytyden vuoksi kuntien turvallisuussuunnittelun ja valmiussuunnittelun erillään perustellen sitä turvallisuussuunnitelmien ennaltaehkäisevällä luonteella ja valmiussuunnitelmien toiminnallista valmiutta varmistavalla tavoitteella.

Vuonna 2020 erään haastatellun mukaan kokonaisturvallisuus käsitteenä on vahvasti pilkkoutunut lähinnä työturvallisuuteen ja tietoturvallisuuteen. Yksi haastatelluista totesi, että kokonaisturvallisuus näkyy vain sanastossa. Kuitenkin yhdessä pelastuslaitoksessa varautumisen todetaan olevan täysin linkittynyt kokonaisturvallisuusajatteluun ja varautumistoimet suunnitellaan tilanteen skaalautuvuus huomioden. Kokonaisturvallisuuden merkityksestä tulisi käydä keskustelua enemmän ja nähdä se kokonaisriskienhallintana kaikkien turvallisuuden eri sektoreiden kesken sekä hallita niitä yhdessä ja yhteistyössä.

Vuoden 2012 haastatteluissa varautumisen arvostusta pidettiin pääsääntöisesti aika heikkona pelastuslaitoksen sisällä. Eräs haastateltu toi esiin tämän kommentissaan: ”*mun mielestä, tai se johtuu ehkä siitä että sitä ei koeta mielekkäänä työtehtävänä. Et kaikki, jotka tulee alalle, niin ne hakee operatiivista toimintaa*”. Arvostukseen nähdään liittyvän sen, että varautumista ei koeta kaikkien pelastuslaitoksella työskentelevien tehtäväksi ”*eli pelastustoiminnassa se oikeestaan se varautuminen...niin se periaatteessa pitäis näkyä vielä selkeemmin, koska meillähän pitää lainsäädännön mukaan, pystyä pelastustoiminta huolehtimaan myös niis häiriötilanteissa. Sillä tavalla tosissaan vähän valitettavan vähäsen näkyy*”. Varautumisen ammattilaiset näkevät varautumisen koko pelastuslaitoksen kannalta merkityksellisenä ”*ja laitoksen sisäinen varautuminen kuuluu joka ikiselle, kuka operatiivista työtä tekee. Se kuuluu joka ikiselle paloasemalle, eli käytännössä niiden pitäis oman työn ohessa pohtia aina myös varautumisenäkökulma. Näin vaan ei oo tapahtunu.*” Matalan arvostuksen nähtiin ilmenevän myös siinä, että ”*ei nähdä, että se suunnittelu on niin arvokasta työtä*”. Pelastuslaitokset eivät tässäkään suhteessa olleet täysin samanlaisia, sillä myös ilmaisua ”*Tää meidän valmius ja varautuminen, niin kyllä se on arvossa arvaamattomassa*”.

Vuoden 2020 haastatteluissa varautumisen ymmärryksen laajentuessa on koetun arvostuksen osalta menty kuitenkin positiiviseen suuntaan. Tämän ajan poikkeusolot, esimerkiksi pandemia, ovat todennäköisesti vahvistaneet käsityksiä. Materiaalihankintaan liittyvän varautumisen arvostus on ainakin noussut. Monet totesivat, että nimenomaan erilaiset häiriötilanteet kuten rajuilmat vuonna 2010, pandemia ja vastaavat tavantomaista isommat häiriöt saavat aikaiseksi varautumisen arvostuksen nousua pelastuslaitoksella, mutta silloin kun kaikki on hyvin ja varautumistyötä pitäisi tehdä, niin silloin asia ei kiinnosta. Nyt koronapandemian aikana on ollut havaintoja siitä, että pelastuslaitoksella *"kaikki ovat oivalta neet, että kyllä asiat ovat ihan joka päivä läsnä."* Varautuminen pitäisi ymmärtää pelastuslaitoksen yhdeksi ydintehtäväksi. Varautumista pitää tehdä pelastuslaitoksella sitoutuneesti yhdessä. Sillä pitää olla vahva johdon tuki, taloudellinen resurssi ja varautumistyötä pitää pystyä hoitamaan muutenkin kuin oman toimen ohella.

Haastatellut toivat esille samankaltaisia esimerkkejä siitä, kuinka varautumista ei käsitetä pelastuslaitoksella kaikkien tehtäväksi, vaikka se näiden ammattilaisten kertomana kuuluu nimenomaan jokaiselle pelastuslaitoksella työskentelevälle, *"tietyllä tavalla se miten me alalla olemme tätä aina lokeroineet niin, kyllähän se näkyy sitten asenteissakin, että tavallaan tää ei kuulu mulle -tyyppiä, vaikka itse asiassa se kuuluu ihan tasan tarkkaan meidän jokaisen työtehtäviin."* Koettiin myös, että jo Pelastusopiston opetuksesta alkaa eräänlainen pelastustoiminnan ja muun pelastuslaitoksen tehtävien eriytyminen ja se luonnollisesti siirtyy työpaikoille. Tämä ilmaistiin muun muassa seuraavasti: *"yks asenne - tavallaan haaste on ehkä just siinä että, siinä mielessä niinku alan opetuskin on jo eriyttänyt varautumisen joksikin muuksi jutuksi, niin se sama on meillä niinku asenteissa."* Tähän samaan asiaan liittyen todettiin myös, että varautumiselle ja jatkuvuudenhallinnalle olisi saatava sama arvostus kuin pelastustoiminnalle ja ensihoidolle. Koettiin, että varautumisen arvostus näkyy siinäkin, ettei siitä viestitä pelastuslaitoksella yhtä

paljon kuin ensihoidosta, pelastustoiminnasta ja tarkastustoiminnasta. Tämä on samalla viesti siitä, ettei pelastuslaitoksen johto ole varautumisen tehtäviin yhtä sitoutunut kuin muihin pelastustoimen tehtäviin.

Varautumisen arvostus on alakantissa muihin pelastuslaitoksen toimintoihin verrattuna. Tämä näkyy jatkuvasti siinä, että varautumisen hankintoja ohitetaan ja rahat käytetään johonkin normaalien pelastustehtävien tarvitsemiin hankintoihin. Haastatellut korostivatkin, että varautuminen on ymmärrettävä toiminnaksi, jossa jokainen tietää tehtävänsä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kaikki pelastuslaitoksen lakisääteiset tehtävät on pystyttävä hoitamaan kaikissa tilanteissa. Jokaisen on ymmärrettävä, millä tavalla omaan tehtävään kohdistuu rajoituksia tai lisäpaineita eri tilanteissa ja kuinka toimitaan turvallisella ja tilanteeseen sopivalla tavalla. Silloin välttyttäisiin jatkossa siltä, että varautumisen ei koettaisi koskettavan omaa tehtävää: *"Että tavaltaan palomies kokee, että ei varautuminen kuulu hänelle, hänen tehtävä on olla palomies. Tai, vaikka palotarkastaja kokee, että meillä on varautumisen vastuuhenkilö tai että varautuminen on joidenkin muiden hommaa, että mulle kuuluu vaan tää palotarkastus"*. Haastatellut korostivat kunkin oman työtehtävän turvallisen hoitamisen kannalta sitä, että jo koulutuksesta alkaen kaikki ammattiryhmät saisivat perusteellisen koulutuksen myös erilaisissa poikkeusoloissa toimimisesta.

Sote- ja maakuntauudistuksen aikana varautumisesta puhuttiin ja kirjoitettiin enemmän kuin aikoihin ja haastateltu kuvaa alun uskoa ja sitä seuraavaa epäilystä seuraavasti: *"rupes näyttämään siltä, että...alalla siihen kiinnitetään enemmän huomioo...musta se keskustelu on nyt hyytynyt, ...eikö se sitten ollutkaan niin tarpeellinen tai, vääjäämättä vähän heräs sellanen ajatus, että nyt se nostettiin keskusteluihin, koska sillä haluttiin säilyttää valta-asemaa tai, se syy miks varautuminen nostettiin keskusteluihin, oli ihan joku muu kuin varautuminen itse."* Tehtävää varautumiseen liittyvän asennoitumisen ja arvostuksen vahvistamisen kanssa on edelleen. Tämä asenne pitäisi muuttaa sellai-

seksi, että varautuminen on varautumista arjen häiriöihin ja tulisi ottaa käyttöön sitä tukevia erilaisia toimintamalleja. Varautuminen jatkuvuudenhallintana ja valmiussuunnitteluna tulee olla resurssilähtöistä yhteistyötä ja tiimityötä. Sen tulee lähteä organisaatioiden ylimmästä johdosta ja johtoryhmästä käsin. Verkostojen ja yhteistoiminnan kautta voidaan tuottaa lisäarvoa kuntalaisille ja kansalaisille.

Varautumisosaaminen ja yhteistyön tarpeet pelastustoimessa

Varautumista ei pystytä tekemään yksin eikä vain oman organisaation tarkoituksiin. Se onnistuu vain, kun hankitaan riittävästi tietoa toisista toimijoista, niiden tehtävistä ja resursseista. Onnistuneen varautumisen edellytys on, että työllä on johdon tuki ja että toimintaympäristön muutosta seurataan jatkuvasti. Vuonna 2012 haastatellut henkilöt kokivat, että varautumisen tietoja ei pystytty päivittämään kunnolla missään saatikka hankkimaan lisätietoja esiin tulleisiin ongelmiin. Erään haastatellun mukaan varautumisosaamiseen tähtäävä koulutus on *”yleistä koulutusta, mut se on aika ohut siivu siellä pohjalla”*. Varautumistyö opitaan sopivan peruskoulutuksen ja monipuolisen työkokemuksen kautta. Varautumisen osaamisen kehittämistä helpottaisi, jos perustiedot olisi kerätty johonkin paikkaan, josta tietoaan voisi päivittää. Nyt tiedot ovat vaikeasti löydettävissä. Kansainvälisen kokemuksen hankkiminen kriisitilanteiden hoitamisesta lisää osaamista. Kuitenkin toinen pelastuslaitos on usein paras tietolähde ja benchmarkkauskohde.

Pelastusopiston peruskoulutuksen koettiin antaneen vain johdannon aiheeseen, ja varsinainen varautumisen oppiminen on tapahtunut työelämässä, eli varautumisen ammattilaisiksi tullaan työelämän ja kokemuksen kautta. Oppimista kuvattiin myös niin, että vasta työelämässä voi oppia varautumiselle olennaisen taidon eli oppia toisten organisaatioiden toimitavat ja kyvykkyydet. Varautumisen ammattilaisia on monenlaisia ja niin tulee ollakin. Pelastusopistossa perus-

opintojaan suorittavista enemmistö on kiinnostunut operatiivisista tehtävistä ja varautumisesta kiinnostuneita on vähemmän. Jatkuvuuden käsitettäkin nostettiin esiin, kuten seuraava kommentti kertoo: *”just tän jatkuvuuden kannalta... mut jos me osattas positiivisella tavalla päivittää, termistöä, koulutuksia, ylipäättään ajatusmaailmaa, ja tuoda vielä lähemmäks, arkipäivän ongelmia”*. Haastatellut korostivat, että pelastuslaitoksella oleva osaaminen tulisi kyetä tunnistamaan ja käyttämään hyväksi varautumistyössä. Varautumisen tehtäväkenttään tarvittaisiin kansallisia malleja. Mallien tekeminen nähtiin mahdolliseksi, sillä niin merkittävä osa toimialojen tehtävistä on yhteistä pelastuslaitosten maantieteellisestä sijainnista riippumatta.

Varautumisen koulutusta ei pelastuslaitosten haastateltujen mukaan vuonna 2020 ole riittävästi niille, jotka ovat jo *”syvällisesti pureutuneet varautumiseen”*. Peruskurssit eivät enää riitä, vaan pitäisi järjestää laajempaa ja syvällisempää koulutusta, jonka avulla voi kehittyä työssään. *”Varautumiskoulutusta pitää miettiä aika raikkaasti uudelleen”* oli yhden haastatellun havainto. Toive liittyy siihen, että varautumisopetuksen odotetaan vastaavaan todellisuudessa tapahtuvien onnettomuuksien tai häiriötilanteiden skaalautuvaan luonteeseen eli että tilanteet muuttuvat normaaliolojen häiriötilanteista ilman erillisiä kynnyksiä tai organisaatio- tai johtamisjärjestelmämuutoksia poikkeusolojen tilanteiksi. Pelastusopiston koulutuksen ei koettu vastaavan jatkuvuudenhallinnan koulutus-tarpeeseen eikä siellä koettu opetettavan valmiuslain tai puolustustilalain mukaisia asioita. Tähän liittyy parinkin haastatellun mielipide siitä, että koulutus on eriytynyttä eikä poikkeusolojen aikaista opetusta anneta kattavasti peruskoulutussessakaan. Koettiin hyvin tärkeäksi, että opiston peruskoulutukseen tulisi sisältyä myös koulutusta poikkeusoloissa toimimisesta, jolloin myös palomiehet kiinnostuisivat siitä, kuinka tehtävät hoidetaan poikkeusoloissa. Varsinaisen täydennyskoulutuksen ollessa vähäistä, tulee tilalle itseopiskelua ja itseohjautuvuutta jokaisen omien intressien mukaisesti.

Toki koulutuksessa on tapahtunut edistystäkin, eli verkkokursseja on tehty täydentämään lähinnä valmiussuunnitteluopetusta. Koulutuksen lisäksi osaamisen ylläpitäminen edellyttää mahdollisimman yleispätevää, vahvaa ja riittävän laajaa yhteistyötä käytännössä muiden viranomaisten kanssa. Silloin syntyy moninaisempaa ymmärrystä ja osaamista varautumisen tehtävää varten. Lisäksi haastatellut pelastustoimen viranhaltijat näkevät tarpeellisina ohjeet ja ohjeistukset, jopa normiohjauksen. Hyvien käytänteiden kokoaminen ja heikkouksien löytäminen on keskeistä. Ohjaukseen liittyen eräs haastateltu korosti myös tietynlaista koordinoitua tai veturia ja oikeiden ihmisten mukanaoloa, eli *”sellainen innostava, joka saa ikään kuin muut mukaan ja samanhenkisiä ihmisiä, et nythän mihin tahansa työryhmään, jos pakotetaan joku henkilö, joka ei sinne yhtään halua, niin siitä ihmisestä ei oo mitään hyötyä sille verkostolle”*. Erilaisia yhteistyöfoorumeita on järjestetty eri puolilla maata ja ne koetaan tärkeiksi osaamisen ylläpitämisessä.

Osaamiseen ja sen kehittämiseen liittyy aina yksilön vahva motivoituminen tehtävän tai toimen hoitamiseen. Vuoden 2012 aineistosta arvostuksen merkitys nousee esille myös motivaatiotekijänä *”Tärkein motivaatio työssä on oman esimiehen arvostus ja tuki työlle.”* Vuoden 2020 haastatellut pelastuslaitoksen viranhaltijat kokivat olevansa hyvin motivoituneita. Motivaatiota ei ole tarvinnut hakea. Erityisesti varautumisen toiminnan monipuolinen kehittäminen ja jatkuvuuden hallinnan järkevöittäminen lisäävät motivaatiota työssä. Vaikka tulevaisuuden kristallipalloa ei olekaan olemassa, niin *”voimakas tahtotila kehittää toimintoja”* ja *”meidän pitää kehittyä, kun kaikki muutkin kehittyi”*, toimivat vahvoina motivaattoreina haastatelluille pelastustoimen viranhaltijoille. Toki riittämättömyyden tunteitakin koetaan laajan kokonaisuuden hahmottamisessa ja toteuttamisessa. Työ koetaan haastavaksi ja monipuoliseksi, koska toiminnalla pystytään edistämään järkevää varautumista. Lisäksi todettiin työn vaikeusasteen kasvaneen yhteiskunnan palvelutuotannon pirstoutumisen myötä, kun aiemmin ydintoiminnoista pelastuslaitok-

silla vastattiin itse. Motivaatioita lisäsi myös työstä saadut onnistumisen tunteet kun *”saa aikaiseksi toimivia yhteistyörakenteita”* ja *”kun saa huomata, että asiat on ymmärretty ja havaittu kokonaisuuksina”*.

Vuoden 2012 haastatteluiden mukaan varautuminen nähdään yhteistoimintana, ja pelastuslaitoksissa on hyvin tunnistettu yhteistyön merkitys. Tosin yhteistyötahoja on tunnistettu jokseenkin suppeasti. Tärkeimpiä ja tutuimpia olivat hätäkeskus, poliisi ja terveydenhuoltoviranomainen. Yleisesti mainittiin myös puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Poliisia pelastuslaitokset pitivät tärkeänä kumppanina, mutta olivat huolissaan palvelujen saatavuudesta. Toisaalta poliisista oli vaikea löytää aluetasolla oikeaa kumppania varautumistyöhön. Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat koettiin tärkeiksi kumppaneiksi, mutta pelastuslaitos oli huolissaan niiden etäännyttämisestä, joka selvästi heikentää yhteistyömahdollisuuksia. Terveydenhuollon varautuminen on pelastuslaitoksen mielestä järjestäytyneyttä ja toimivaa, mutta entistä enemmän sen tulisi yhteen sovittaa varautumistaan terveydenhuollon viranomaisten kanssa, jotta toiminta nivoutuisi yhteen onnettomuuksissa. ELY-keskuksen pelastuslaitokset kokivat etäänntyneen yhteisestä varautumistyöstä, vaikka tietyillä erityisaloilla yhteistyötä tehtiinkin. Elinkeinoelämän osalta tärkeiksi toimijoiksi olivat muotoutuneet sähkölaitos ja vesihuolto. Näitä yhteyksiä pelastuslaitosten toimijat pitivät kuitenkin puutteellisina ja suhdetta enemmän asiakkuussuhteena kuin kumppanuutena/yhteistyösuhteena. Vapaaehtoistoimijat ja järjestöt tulivat esille varautumistyön mahdollisina ja hyvinä yhteistyökumppaneina, mutta konkreettisiin toimiin niiden kanssa ei varautumistehtävissä oltu oikein päästy. Pelastuslaitosten kesken uskottiin voitavan lisätä yhteistyötä vielä runsaasti, vaikkakin eräillä alueilla yhteistyöryhmiä oli naapuripelastuslaitosten kesken syntynyt.

Vuoden 2020 haastatellut näkevät yhteistyön varautumisessa ja valmiussuunnittelussa helppona. Yhteistyöpalavereita ja erilaisia foorumeita jär-

jestetään toimijoiden paljoudesta huolimatta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Paikalliset ja alueelliset yhteistyöelimet toimivat hyvin, mutta valtakunnan tasolla on haasteita yhteistyön toteuttamisessa. Informaatio toimijoiden välillä on kuitenkin lisääntynyt, johon ehkä koronapandemiakin on vaikuttanut. Yhteistyön edellytyksenä nähdään, että resurssien niin henkilöstömäärän kuin taloudellisten tekijöidenkin tulee olla riittävät. Lisäksi korostettiin oikean asenteen merkitystä tässäkin yhteydessä.

Estävät ja edistävät tekijät

Vuoden 2012 haastateltujen pelastustoimen viranhaltijoiden mielestä varautumisen tehtävät ovat enimmäkseen aliresursoituja, mikä merkittävästi hidastaa varautumistehtävien hoitamista. Lisäksi varautumistyö on altis katkeamaan, mikäli virkavapauksiin tai pitkiin poissaoloihin ei oteta sijaita. Varautumistehtävissä tulee olla päätoiminen viranhaltija jatkuvasti, jotta katkeamatonta viranomaisyhteistyötä pystytään ylläpitämään. Varautumistyötä hidastavat yhteistoimintakumppaneiden organisaatiomuutokset joko tehtävien tai hallinnollisten tai maantieteellisten rajojen osalta. Viranhaltijat eivät ehdi oppia tuntemaan yhteistoimintatahojen rakenteita ja tehtäviä. Yhteistoimintatahoista muistetaan yleensä parhaiten kunnat, pienistä onnettomuuksista tutut viranomaiset ja suuret teollisuusalueet. Elinkeinoelämäyhteyksien puutteellisuus on omiaan estämään kunnollista varautumistyötä.

Kehittämisessä kaivattiin yhteistä linjaa varautumiseen koko Suomen kaikille toimijoille ja aluehallintoviraston sekä ELYn selkeämpää roolia valmiussuunnittelussa. Pelastusopiston on tehtävä työtä, jotta varautuminen saadaan osaksi pelastustoiminnan jokapäiväistä työtä, eli *”must ois hyvä, jos pelastusopistossa tää varautumisen koulutus integroitais sinne muuhun opetukseen”*, kuten eräs haastateltu asian esitti. Arvot ja asenteet varautumisen ja pelastustehtävien hoitamisen välillä on saatava tasapainoon niin, että varautuminen ymmärretään pelastuslaitoksilla osaksi päivittäis-

tehtävien onnistumista. Pelastuslaitosten sisäinen keskustelu varautumisesta ja valmiussuunnittelusta ja suunnittelukulttuurista yleensä on saatava alkamaan ja jatkumaan.

Varautumistyön vaikuttavuutta haluttiin vuoden 2012 haastatteluiden mukaan arvioida. Pelastuslaitosten työn tuottavuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseksi esitettiin kehitettäväksi esimerkiksi jonkinlainen varautumisen indeksi. *”Semmoinen yleisturvallisuusindeksi pitäis laskea tai kysyä kansalaisilta tai tällöinen turvallisuusluku... näihin uhkakuviin”*, ehdotus nousi haastatteluissa muun muassa esiin. Koulutuksen ja neuvonnan tulosten arviointi suuntaa työtä ja motivoi. Toimialalla koettiin tärkeäksi opetella itsearviointia ja kriittisen palautteen käsittelyä. Varautumistyöstä tulee silloin avoimempaa ja avoimuus palvelee varautumista niin normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissakin. Keskustelemattomuuden kulttuurin purkaminen koettiin tarpeelliseksi. Korostettiin myös sitä, että varautumistyöhön asennoitumisen on muututtava positiivisemmaksi. Varautuminen pitää mieltää normaalioloissa häiriötilannelähtöisesti kuitenkin niin, että poikkeusolojen suunnittelua ei unohdeta.

Vuoden 2020 haastatteluissa estäviksi tekijöiksi tai heikkouksiksi nähtiin koulutus pohja tai koulutuksen puute ja siihen liittyen osaamisen taso. Kaksi haastateltua totesi keskeiseksi puutteeksi sen, ettei ole käytettävissä minkäänlaista keinoa tai harjoitusmahdollisuutta, jonka avulla olisi mahdollisuus saada todellinen tuntuma siihen, mitä todella iso häiriötilanne tai poikkeusolojen tilanne vaikuttaa kunkin omaan ja pelastuslaitoksen toimintaan. Esimerkkeinä mainittiin Tshernobyl 1986, rajuilmat 2010 ja Koronapandemia 2020. Tämän suuruusluokan häiriötilanteet antavat käsityksen toimintaan kohdistuvista paineista, mutta muuten vakaviin onnettomuuksiin tai häiriötilanteisiin on vaikea eläytyä nykyisillä harjoitusvälineillä. Lisäksi henkilöstön riittävyys ja ylipäätään kuntien resurssit varautumisen suunnitteluun tuottivat huolenaiheita. Keskeisinä varautumistyöhön vaikuttavina tekijöinä haastateltavat viranhaltijat pitivät yhteisiä

tavoitteita, suorituskykyvaatimuksia tai palvelutasoon liittyviä päätöksiä ja riskianalyysijä. Lähtökohtana on se, *”et kukin ei puuhaile vaan omiaan”*. Toisaalta eräs haastateltu nosti esiin lainsäädännön valmistelutarpeen alaa koskettavissa uudistushankkeissa. Hän totesi, että energiaa uhrataan valmisteluun, joka on sitten pois substanssikehittämisestä eli varautumisen kehittämisestä. Kehittämispotentiaalia hukkuu hallinnon kehittämiseen, minkä saatavuus ja toteuttaminen jää epävarmaksi.

Vahvuuksiksi haastatellut pelastuslaitoksen viranhaltijat nostivat alan pienuuden ja sen myötä alan kollegoiden tuntemisen henkilökohtaisesti. Kun tunnetaan toiset alan toimijat, on helppo kysyä mielipiteitä ja saada sparrausta tai lisäinformaatiota tarvittaessa. Alaa edistää myös sen monipuolisuus ainakin silloin, kun löydetään oikeat henkilöt tekijöiksi. Vaikka haastatellut viranhaltijat olivat sitä mieltä, että viranomaiskenttä on lähentynyt, haasteita on aina isompien organisaatioiden kanssa. Niiden toimialahenkilöitä voi olla vaikea saada kokoukseen ja foorumeihin yhtäaikaaisesti. Positiivista kehitystä on tapahtunut siinä, että eri toimialojen, valtion ja kuntien tai yksityisten ja julkisten toimijoiden erilaisista hallinnollisista tai maantieteellisistä rajoista huolimatta on pystytty tekemään yhteistyötä. Voimavarana voidaan pitää sitä, että vähäiä resursseja kyetään käyttämään laajasti ja monipuolisesti varautumisen suunnittelussa ja jatkuvuuden hallinnassa. Seuraavaan taulukkoon 1 on koottu tiivistetysti vertaillen keskeiset huomiot vuosina 2012 ja 2020 haastateltujen näkemyksistä, selkeimmät erot tai yhtäläisyydet ja keskeisin päätelmä kustakin tutkittavasta asiasta.

Päätelmät ja pohdinta

Varautuminen on abstrakti ja yhteinen käsite. Se on yleinen käsite, joka ei ole paikkaan, aikaan tai kontekstiin sidonnainen. Valmiuslain varautumisen velvoite tuo käsitteen toimijoiden käyttöön. Samalla kun sen olemukseen kuuluu olla yleinen

ja yhteinen, niin sen tulisi olla tietysti yhteisesti ymmärretty. Niin ei vain näytä olevan. Varautumisen työtä helpottaisi, jos voitaisiin yhteisesti sopia, miten sitä käytetään. Tutkimustulosten mukaan varautuminen jakautuu pelastuslaitoksilla selkeästi ainakin kahteen osaan eli kuntien varautumisen tukemiseen ja pelastuslaitoksen oman toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen. Varautumisella tarkoitetaan oman organisaation suorituskyvyn varmistamista onnettomuuksista alkaen aina sotatilaan saakka yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Pelastuslaitosten varautumistyyöhön on tuotu varautumiselle läheinen termi eli jatkuvuudenhallinta.

Kahdeksan vuotta sitten jatkuvuudenhallinta oli varsin uusi termi pelastuslaitosympäristössä, eikä siihen suhtautuminen ollut läheskään niin yksimielistä ja hyväksyvää kuin se on tällä hetkellä. Tutkimustulosten mukaan valtaosa pelastuslaitosten varautumisen ammattilaisista käytti vuonna 2020 puheessaan jatkuvuudenhallintaa kertoessaan täsmälleen samoista organisaation suorituskyvyn ylläpitämiseen liittyvistä asioista, joista kerrottiin vuonna 2012 varautumisen tehtävänä. Osin näitä kahta termiä käytetään rinnakkain kuitenkin niin, etteivät ne keskenään ole ristiriitaisia. Jatkuvuudenhallinta-käsitteen määritelmä on viimeisen vuosikymmenen aikana jalostunut, mikä on ymmärrettävää, kun tuodaan uusi käsite uuteen toimintaympäristöön. Viimeisimmässä kunnille kohdennetussa oppaassa (Suomen Kuntaliitto 2020) korostetaan jatkuvuudenhallinnan liittyvän saumattomasti varautumiseen tai olevan osa varautumisen kokonaisuutta. Jatkuvuudenhallinta on asettunut ja osin asettumassa pelastuslaitoksen varautumisen tehtäväkenttään oman toiminnan jatkuvuuden varmistamisena ikään kuin huoltovarmuusmielessä. Varautumisen puheessa sen sijaan kuuluu oman toiminnan varmistamisen ohessa laajempi näkemys häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hoitamisesta. Varautuminen on valmistautumista ennalta aavistamattomiin tilanteisiin yhdessä yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa, aina puolustustilalain mukaiseen tilanteeseen saakka.

Taulukko 1. Tutkimusaineistosta esille nousseet yhtäläisyydet ja eroavaisuudet vuosien 2012 ja 2020 haastattelu-aineistoista.

Tutkittava käsite	2012	2020	Yhtäläisyys tai eroavaisuus	Päätelmä
Varautuminen	Käsitetään laajasti Toimintavalmius kaikissa tilanteissa Hyväksytty, abstrakti Ei yhteistä käsitystä Asiana jää pelastus-toiminnan varjoon	Käsitetään laajasti Osin korvautunut jatkuvuudenhallinnalla Käsitettä ei ymmärretä vielä kukaan Eriytyminen laitoksella haittaa	Edelleen abstrakti ja vaatii joka kerta määrittelyn Jää pelastus-toiminnan varjoon	Varautuminen pitää tilansa valmius-suunnittelussa, väestönsuojelussa ja kunnille annettavassa tuessa
Jatkuvuudenhallinta	Aika tuntematon Osa pitää turhana, osa hyväksyy Melkein sama kuin varautuminen Myyvä sana	Tuttu kaikille, käsitettiin oman toiminnan varmistamisena Valtaosa hyväksyi Käytettiin yhdenmukaisesti varautumisen kanssa	Tullut tutuksi vasta 2020	Jatkuvuudenhallinta vallannut sijaa pelastuslaitoksen oman toiminnan varmistamisessa, osin päällekkäisiä termejä
Arvostus	Aika heikkoa, matala Ei nähdä kaikkien työksi Pelastustoiminta koetaan kiinnostavampana Suunnittelua ei arvosteta	Koettiin nousseen Vakavat häiriöt auttaneet Olisi ymmärrettävä jokaisen työksi Pitäisi olla johdon tuki Tarvitaan sama arvostus kuin ensihoidolle ja pelastustoiminnalle	Arvostus noussut, tekemistä vielä Lokeroituminen vaivaa edelleen, ei koeta kaikkien tehtäväksi	Varautuminen on ymmärrettävä pelastuslaitoksen yhdeksi ydintoiminnaksi
Osaaminen ja yhteistyö	Perusopetus vain johdantona, ei päivitysmahdollisuutta Hankitaan työssä Oppi yhteistyötahoilta ja kollegoilta Oman työpaikan osaamisen tunnistaminen tärkeää Yhteistyö pelastuslaitosten kesken tiivistettävä Yhteistyöfoorumeista puute	Perustaso ei kovin hyvä, kehittyminen ihan itsen varassa Kokemus ja työnteko Jatkuvuudenhallinnasta ei koulutusta Todellisten tilanteiden kokemus ja poikkeusolojen koulutus puuttuu Pelastajan koulutukseen sisällyttävä poikkeusolokoulutus Yhteistyö helppoa, foorumeita on	Ei mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen Osaaminen syntyy työtä tekemällä Poikkeusolo-osaaminen saatava jokaiselle työntekijälle Yhteistyö kehittynyt	Vaativaa puhetta poikkeusolojen osaamisen puolesta, lähdeittävä koulutuksesta Varautumisen ammatillisiksi tullaan vasta kokemuksen ja sidosryhmien työn ymmärtämisen kautta
Edistävät tekijät	Oikeat henkilöt oikeissa paikoissa Esimiehen tuki	Helppo saada apua, alan pienuus, tuttuus Monipuolisuus, oikeat henkilöt	Varautumisen ammattilaisten keskinäinen tuki	Varautumisen tehtäviin valikoituvat motivoituneet henkilöt, jotka kestävät epävarmuutta
Estävät tekijät	Aliresursointi Kansallisen varautumislinjan puute Varautumistyön aliarvostus	Koulutuksen puute, osaamisen taso Resursointi	Monipuolinen aliresursointi, joka johtuneet arvostuksen puutteesta pelastuslaitoksella	Varautumisen ymmärtäminen yhteiseksi tehtäväksi, ylimmän johdon tuki

Yhteistä varautumiselle ja jatkuvuudenhallinnalle on se, että niiden koetaan jäävän selvästi pelastustoiminnan ja ensihoidon varjoon pelastuslaitoksen resurssijaossa ja viestinnässä. Tämä koettiin pelastuslaitoksilla toisaalta arvostuksen puutteena ja toisaalta tunteena siitä, että koko varautumistyötä ei organisaatiossa tunneta yhtä hyvin kuin muita osa-alueita. Varautumisen arvostusta pelastuslaitoksen sisällä pidettiin enimmäkseen alhaisena, mutta sidosryhmäyhteistyön ja kuntayhteistyön osalta selkeästi korkeampana. Pelastuslaitoksen sisäisen arvostuksen koettiin liittyvän yleisesti siihen, ettei suunnittelutyö ole laitoksella niin arvostettua kuin operatiivinen toiminta ja ettei ylin johto aina ole ymmärtänyt varautumisen olevan pelastuslaitoksen kaikki toiminnot läpäisevä tehtävä ja yksi pelastuslaitoksen ydintehtävistä. Erittäin merkittävänä asiana useat haastatellut pitivät sitä, ettei pelastuslaitoksella ymmärrettä varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan olevan jokaisen asia. Näissä tehtävissä ”ei kuulu mulle”-ajatustapa ei voisi virheellisempi olla. Haastatelussa korostui se perusseikka, että jokaisen pelastuslaitoksella työskentelevän on tunnettava oma tehtävänsä ja siihen liittyvät erityisasiat kaikissa eri poikkeusolojen aikaisissa tilanteissa heidän itsensä työturvallisuuden ja pelastuslaitoksen suorituskyvyn ylläpidon vuoksi. Tällaisen haitallisen työtehtävien eriytymisen korjaaminen työpaikalla on vähän myöhäistä, siksi vuoden 2020 haastatelussa esitettiin Pelastusopistolle ehdotus peruskoulutuksen kehittämisestä.

Osaaminen ja osaamisen kehittäminen ovat kaikkein keskeisimpiä osa-alueita työssä kehittämisen kannalta (ks. Kamensky 2015; Ollila ym. 2018). Niiden avulla pystytään pitämään yllä motivaatiota, joka puolestaan kasvattaa tahtoa olla ammatissaan entistä parempi (ks. Huhtala 2015). Motivaatio haastatelluilla oli korkea ja sitä ylläpitäviksi voimiksi todettiin mm. monimutkainen ja alati muuttuva toimintaympäristö, kiinnostus ratkaista ongelmia ja kehittää toimintoja vastaamaan odottamattomia tapahtumia, analysoida onnettomuuksia ja häiriötilanteita ja oppia niistä. Lisäksi osaavat kollegat ja hyvät kokemukset sidosryhmä-

yhteistyöstä olivat voimakkaita motivaatiotekijöitä. Esimiehen tuki tai sen puute oli tietysti myös merkittävä tekijä. Osaamisen haastatellut totesivat saaneensa pääasiassa työtä tekemällä. Mikään suomalaisista oppilaitoksista ei pysty antamaan kuin perusteet varautumistyöhön, eikä Pelastusopisto tee tässä poikkeusta. Varautuminen ymmärrettiin niin laaja-alaiseksi, ettei kokonaisvaltaisen koulutuksen perään haaveiltu, mutta erityisenä heikkoutena pidettiin sitä, ettei varautumistyössä jo pidemmälle edenneille ammattilaisille ole tarjolla minkäänlaista osaamisen kehittämisen mahdollisuutta. Haastatellut korvasivat puutteen tutkimalla kotimaista ja ulkomaista ammattikirjallisuutta, keskustelemalla kollegoiden kanssa, turvautumalla pelastustoimen kumppanuusverkoostoon ja järjestämällä tutustumiskäyntejä erilaisiin kohteisiin. Tilanne peruskoulutuksen ja osaamisen kehittämisen suhteen oli jokseenkin muuttumaton eri haastattelukertoina. Vuonna 2020 haluttiin kuitenkin vahvasti vaikuttaa Pelastusopiston antaman peruskoulutuksen laatuun poikkeusolojen opetuksen osalta. Odotusarvo on, että kaikille pelastuslaitokselle töihin tulevalle henkilöstölle on opetettava työskentely paitsi normaalioloissa niin myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tällä tavalla jo perusopetuksella ehkäistäisiin eri ammattiryhmien lokeroituminen ja annettaisiin myös pelastustoimintaan, ensihoitoon ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn keskittyville ammattilaisille ymmärrys poikkeusoloissa toimimisesta.

Etsittäessä varautumistyötä edistäviä ja estäviä tekijöitä tunnistivat haastatellut huomattavasti enemmän estäviä tekijöitä kuin varautumistyötä helpottavia tekijöitä. Edistäviksi tekijöiksi löytyi ensi sijassa motivaatiotekijöitä ja yhteisöllisyystekijöitä, kuten kollegoiden tuki ja motivoituneet ”oikeat henkilöt” oikeissa paikoissa. Varautuminen on monipuolista osaamista vaativa ammattiala, jossa tarvitaan kestäviä ja haasteita pelkäämättömiä ammattilaisia. Varautumisen tehtävissä edistetään koko organisaation kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistä kaikissa tilanteissa. Mitään ammattiryhmää ei saa jättää yksin tehtävässä, joka on yhteinen. Kukaan ei pysty tekemään työtään täysi-

painoisesti, ellei siihen saada selkeitä, perusteltuja linjauksia organisaatiossa ja ellei siihen osoiteta tarvittavia resursseja. Varautumistyötä hidastaviksi tekijöiksi tai suorastaan estäviksi tekijöiksi mainittiin koulutuksen puute, aliresursointi, alhainen varautumistyön arvostus ja yhteisten, kansallisten linjausten puute.

Näiden havaittujen puutteiden lisäksi esitettiin poikkeusolojen varautumiskoulutuksen kehittämistä. Kaikkein vaativimpien poikkeusolojen suunnittelun tarpeisiin tarvitaan todentuntuksia esimerkkejä tai koulutustapoja, jotta kaikki pelastuslaitoksen ammattiryhmät saisivat yhteisen ymmärryksen siitä, miten asiat muuttuvat poikkeusoloissa. Aidon poikkeusolojen kokemuksen voi hankkia työskentelemällä kriisialueilla, mutta sekään ei korvaa todettua kansallisen koulutuksen tarvetta varautumissuunnittelun tukemiseksi. Tällaista, mielellään poikkihallinnollista kouluttautumismahdollisuutta tarvitsisivat monet muutkin hallinnonalat kuin vain pelastustoimi.

Tämä tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena kahden ajanjakson teemahaastatteluina ja aineisto analysoitiin sisällönanalyysillä. Runsaan aineiston läpikäymisessä oli tarpeen kahden tutkijan erillinen työskentely, mikä auttoi löytämään keskeisiä näkökulmia haastattelumateriaalista. Lisäksi tiheiden etäpalaverien avulla tutkijoilla oli mahdollisuus yhdessä hioa tulkintoja ja huomioida toimivaksi kokonaisuudeksi. Saadun aineiston perusteella tutkimuksen tavoitteet saavutettiin ja tutkimuskysymykset pystyttiin ratkaisemaan. Tutkimus voidaan tarvittaessa toistaa samalle kohderyhmälle uudelleen, kuten tässä periaatteessa on tehtykin eri aikakausina vuosina 2012 ja 2020. Toisaalta tutkimus olisi voitu tietenkin toteuttaa kvantitatiivisin menetelmin kyselynä kaikkien Suomen pelastuslaitosten henkilöstölle ja saada siten laajempaa tilastollista faktaa yleistettäväm-pään muotoon. Kuitenkin tällä nyt toteutetulla tavalla saatiin syvällisempää tietoa pelastustoimessa työskenteleviltä molempina aikakausina (ks. Tuomi & Sarajarvi 2018). Joka tapauksessa tutkimuksella saatua tietoa voidaan hyödyntää pelastuslaitoksilla kehitettäessä varautumisosaamista ja yh-

teistyötä. Lisäksi tutkimustulokset toivottavasti lisäävät ymmärrystä varautumistyöstä ja siten lisäävät myös siihen kohdistuvaa arvostusta.

Saatu tutkimustieto on aina kunkin haastattelun oman koulutuksen ja kokemuksen tuotosta, siksi inhimillistä, subjektiivista ja arvosidonnais-ta. Vaikka tähän tutkimukseen haastatellut asiantuntijat edustavat samaa kunnallista toimialaa ja samaa pelastustoimen toimintakulttuuria, niin tuloksia voidaan peilata parhaiten vain kyseisen toimialan kontekstissa. Tässä tutkimuksessa esille tulleet varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvät näkemykset koskevat pelastustoimen lisäksi muitakin hallinnonaloja ja toimijoita. Samoin varautumisosaamisen kehittäminen on tunnistettavissa yhteiseksi asiaksi hallinnonalas-ta riippumatta. Varautumista ei kukaan voi tehdä yksin. Toimialakohtaisia eroja on nyt ja varmasti jatkossakin varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan käsitteistä. Riittävällä tavalla yhteisesti ymmärretty varautuminen nopeuttaa ja tehostaa yhteistyön syntymistä. Jatkuvuudenhallinta sisältyy varautumiseen ja hyvä varautuminen on yksi osa kokonaisturvallisuuden tavoitetilan saavuttamista.

Jatkotutkimustarpeiksi tunnistettiin muun muassa varautumisen käsitteen tulevaisuus ja varautumisen käsitteen kokemukset pelastustoimea lähellä olevilla toimialoilla, kuten esimerkiksi ensihoidossa ja terveydenhuollossa. Lisäksi varautumisen käsitteen tarkempi suhde väestönsuojeluun, jatkuvuudenhallintaan ja näitä vielä uudempaan siviilivalmiuden käsitteeseen ansaitsisi tutkimus-ta, jotta valmiuslain edellyttämää varautumistyötä voitaisiin jatkaa riittävän yhdenmukaisella tavalla ja yhteisillä käsitteillä.

Lähteet

- Alueellinen yhteistoiminta pelastustoiminnassa ja poikkeusoloissa -työryhmän loppuraportti* (tiivistelmä), pelastustoimen uudistushanke, 5 s. Viitattu 9.12.2020. <https://intermin.fi/documents/1410869/5551691/Alueellinen-yhteistoiminta-pelastustoiminnassa-ja-poikkeusoloissa-loppuraportti.pdf/d7d900b7-9c3d-2274-8eb1-383e7350afb0/Alueellinen-yhteistoiminta-pelastustoiminnassa-ja-poikkeusoloissa-loppuraportti.pdf>
- De Vries, H. A., Tummers, L. G. & Bekkers, V. (2018) The benefits of teleworking in the public sector: Reality or rhetoric? *Review of Personnel Administration* 3, 1-38.
- Eagly, A. H. & Chaiken, S. (2007) The Advantages of an Inclusive Definition of Attitude. *Social Cognition* 25 (5), 582-602.
- Eskola, Antti (1981) *Sosiologian tutkimusmenetelmät* 1. 4. painos. Porvoo. WSOY
- Espinosa, A. J., Nan, N. & Carmel, E. (2015) Temporal distance, communication patterns and task performance in teams. *Journal of Management Information Systems* 32 (1), 151-191.
- Heino Ossi, Huotari Vesa ja Laitinen Kari (toim.) (2020). *Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136. Tampere 2020. PunaMusta Media Oyj. 2020.
- Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirjo ja Sajavaara Paula (2010). *Tutki ja kirjoita*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki. Kariston Kirjapaino Oy. 15-16. painos.
- Huhtala, M. (2015) *Asennejohtaja*. Arjen työkalut johtajille. Helsinki: Kauppakamari.
- Kamensky, M. (2015) *Menestyksen timantti. Strategia, johtaminen, osaaminen, vuorovaikutus*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Kielitoimisto (2020). *Kielitoimiston sanakirja*, Viitattu: 12.12.2020. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/varautua>
- Kokonaisturvallisuuden sanasto*. (2017) Helsinki 2017, Sanastokeskus TSK 50, 87 s. <https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden-sanasto.pdf>
- Martela, F. & Jarenko, K. (2017) Johdanto: *Itseohjautuvuus tulee, oletko valmis?* Teoksessa: F. Martela & K. Jarenko (toim.) *Itseohjautuvuus: Miten organisoitu tulevaisuudessa?* Helsinki: Alma Talent.
- Metsämuuronen, Jari (2009). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä* 4. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Ollila, Seija (2013). Productivity in Public Welfare Services is Changing: The Standpoint of Strategic Competence-Based Management. *Social Work in Public Health*, 28, 566-574.
- Ollila, S., Raisio, H., Vartiainen, P., Lindell, J., Pernaa, H-K. & Niemi, T. (2018) *Organisaatio muutoksen pyörteissä – hajautuksessa asiantuntijoiden osaaminen esiin*. Työelämän Tutkimus 4, 236-250.
- Pelastuslaitosten prosessit -loppuraportti*, pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 7/2018. Jyri Leppäkoski, Stig Granström, Jussi Rahikainen, Isto Heikkinen, Matti Isotalo, Petteri Jokelainen, Tapio Neuvonen ja Pauli Nurminen. https://www.pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2020-03/2018_7_Pelastuslaitosten%20prosessit%20v2.0.pdf. Viitattu 9.12.2020
- Pelastuslaki 379/2011
- Puolustusneuvosto (1999). *Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin*. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Puolustustilalaki 1083/1991
- Rekola, Hanna (2019). *Näkökulmia pelastuslaitosten turvallisuusviestinnän vaikuttavuuden arviointiin*. Kohti tuloksellisempaa turvallisuusviestintää -hankkeen osajulkaisu 4/2019. Pelastusopiston julkaisu, B-sarja: Tutkimusraportit 6/2019.
- Sisäministeriö (2012). *Pelastustoimen turvallisuusviestinnän strategia* 22.5.2012. https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/41800_pelastustoimen-turvallisuusviestinnan-strategia-22-5-2012.pdf. Viitattu 12.12.2020
- Sisäministeriö (2019). *Pelastuslain uudistamisen esiselvityshanke*. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM050:00/2019>. Viitattu 9.12.2020

- Sisäministeriö (2020). Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky -hanke. https://intermin.fi/hankkeet/pelastustoimen-ja-siviilivalmiuden-suorituskyky?snb_adtype=email&snb_admedia=emaileri%20-%20Pelastustoimen+Suorituskykyhanke+2*2F2020&snb_adname=Pelastustoi-men+Suorituskykyhanke+2*2F2020%20-%20Lue%20lisaa%20hankkeesta&eml-r=u-3716262-71962031-2151884-2. Viitattu 15.11.2020.
- Suomen Kuntaliitto (2020). *Kunnan varautumisen johtaminen*. Helsinki 2020
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Turvallisuus- ja puolustusasian komitean sihteeristö (2012). *Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa*. Erweko Oy, 2012.
- Valtonen Vesa (2020). Turvallisuustoimijoiden yhteistyö keskushallinnossa – tarkastelussa operatiivis-taktiset yhteistyöfundamentit. Teoksessa: *Heino Ossi, Huotari Vesa ja Laitinen Kari (toim.) 2020. Varautuminen eilen – varautuminen huomenna. Puheenvuoroja Suomesta*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136. Tampere 2020. PunaMusta Media Oyj. 2020. 19-26
- Valtonen, Vesa & Branders, Minna (2020). Tracing the Finnish Comprehensive Security Model. Teoksessa Larsson, Sebastian & Rhinard, Mark (toim.). *Nordic Societal Security, Convergence and Divergence*. Routledge New Security Studies, New York. 91-108.
- Valmiuslaki 1080/1991
- Valmiuslaki 1552/2011
- Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta, 2012. VNp. 2012, annettu 5.12.2012
- Valtioneuvoston kanslia, VNK (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus – komiteamietintö*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. 90 s.
- Wiktionary (2020). <https://fi.wiktionary.org/wiki/varautua> Viitattu 12.12.2020
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2010. Valtioneuvoston periaatepäätös, annettu 16.12.2010.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017. Valtioneuvoston periaatepäätös, annettu 2.11.2017.